

中国农村劳动力的转移与对策

宋 林 飞

本文指出,中国农业剩余劳动力转移已经形成两条主要途径:一是离土不离乡,二是离土又离乡。80年代,第一条途径由于转移成本偏低而吸纳了千百万贫困农民,推动了乡村工业与小城镇的发展。90年代,第二条途径以其比较利益更优而引发了大规模的人口流动。今后十年内,“民工潮”及其转移风险均呈上升趋势,从而是一个摆在中国人面前的跨世纪难题。

“民工潮”的源泉是农业剩余劳动力,动因是产业与地区比较利益,主要形成方式是连锁迁移;农业剩余劳动力首先选择了离土不离乡的低成本转移渠道,跨社区流动需支付较高的社会成本,农业剩余劳动力流动形成梯度转移模式;“民工潮”源头的体制性失控正在加剧;农村第二步改革旨在开发利用劳动力资源,“民工潮”源头降压的主要途径是乡村工业化;乡村城镇化为“民工潮”构筑第一级“蓄水池”;现阶段中国经济社会发展的主要动力是城市化。

作者:宋林飞,男,南京大学社会学系教授。

农业劳动力的剩余

农业劳动力的剩余度测量

中国人多地少的矛盾一直很突出,农业中积淀了大量的“零值劳动力”。相对于农村经济发展的水平而言,中国农村人口及劳动力的增长速度过高,就业与提高生活水平都有困难,因而剩余劳动力又是一种缺乏经济与转移基础的“空悬劳动力”。国际经验表明,一个国家的人口每年若增长1%,要想保持人们的生活水平不下降,那么经济增长速度就得维持4%以上。中国在1952—1975年的23年间,人口平均增长率为2.1%,但经济平均增长率却只有6%(以国民收入计算),而农村的情况则更为严重。1949—1978年间,农村人口增长率高达2.07%,但农业国民经济增长率只有5.56%。因而,从50年代到70年代末,中国农村积累了规模巨大的农业剩余劳动力队伍。

农业劳动力的剩余度如何测量?

(1)区域测量法

1982年,我通过对江苏省南通县农村劳动力的抽样调查,撰写了一份报告,提醒政府与民众重视农村劳动力的剩余问题。农业劳动剩余的程度如何?我提出了“ $G = (A - F) / A$ ”的测算公式。在此公式中G表示剩余度,A表示农业总劳动力,F代表农田耕作所需要的劳动力。其中, $F = \text{总耕地} / (X \text{亩} / \text{劳动力})$; $X \text{亩} / \text{劳动力}$ 表示每个劳动力全年所能耕作的土地面积。确定X

值是一个比较复杂的问题,涉及到两个参数:(1)每亩耕地需要的劳动日数(用D表示);(2)每年劳动力全年所能完成的劳动日数(用L表示),则 $X=L/D$ 。用这一公式测算,江苏省南通县农业劳动力的剩余度为56.8%。^① 费孝通教授、江苏省政府领导当时认为,这相当于江苏省农业劳动力的平均剩余程度。如果提高机械化水平与经营规模,农业劳动力的剩余度还会攀升。

(2) 总体估计法

A. 简单国际比较法。即根据人均国民生产总值同我国相近的一些国家的农业劳动力比重,估计我国农业劳动力的总剩余。人均国民生产总值同我国相近的印度尼西亚、巴基斯坦、斯里兰卡等,全国农业劳动力占总劳动力的55%左右,而中国农业劳动力约占69%左右。可见,中国因产业结构不合理而积存农业部门的劳动力为14%。

B. 钱纳里模型。农业劳动力的比重,中国比国际标准比重高20%左右;农业产值的比重,中国比国际标准高4%左右。二者相抵,未被合理配置的农业劳动力占劳动力总数的16%左右。用库茨涅茨系数(0.65)处理中国价格扭曲因素在钱纳里模型中的高估,可作如下修正: $20 - (4 \div 0.65) = 13.8$,即中国农业劳动力的不合理配置率为13.8%。

虽然农业劳动力人人都有一块口粮田,但当家庭在配置劳动力资源时,就会发生个人完整的或部分时间因无活干而需要另找出路的现象。按照现有的耕作水平,我国农业劳动力剩余60%左右,相当于2.7亿劳动力(准确地表述应是2.7亿劳动力人年),乡镇企业与城市二、三产业已吸纳“农民工”约1.2亿。那么,还有1.5亿农业劳动力需要转移出来。这是一个规模巨大的人力资源,也是不断喷发流动人口的源泉。

比较利益的驱动

1. 产业比较利益

农民首先感受与关注的是农业比较利益。与非农业相比,与城市二、三产业相比,农业比较利益均偏低。据住户调查,1993年城镇居民人均生活费收入与农民人均纯收入比为2.6:1。如果加上城镇居民的各种补贴、社会福利和住房补贴等,在农民收入中扣除各种不合理负担后,实际的城乡差距可能达到4倍以上。城镇居民收入和农民人均纯收增长之比,1981年为2:1,1983—1984年为1.7:1,1986年1.95:1,1987年为2:1,1990年为2.2:1,1993年为3.1:1。城市20%的高收入户与农村20%的高收入户的平均收入之比,高达十多倍。造成这种收入差距与扩大趋势的原因之一,是农副产品价格与农业生产资料价格的剪刀差。^② 农业比较利益偏低是一种客观存在,当农民意识到这一点时就会产生强烈的离农倾向。这种利益觉醒现象在今后四五年内将波及更多的穷乡僻壤。

2. 地区比较利益

中国区域经济发展不平衡现象早已存在,东中西梯度至今不仅没有改变,相反有继续扩大之趋势。地区性收入差是民工潮涌动的另一基本动因。1985年到1991年,中国东部和中部两个经济带农村人均产值差距从452元增加到1858元,东部与西部的“档次”拉得就更大。不管是贫困还是已经仅够温饱的中西部农民,都受到东部相对高收入的吸引,纷纷到沿海地区“淘金”。

乡镇工业发达的地区,也有少数人流向外地城乡。其中的一个重要的驱动因素,是他们在

^① 宋林飞:《农村劳动力的剩余及其出路》,《中国社会科学》,1982年第5期。

^② 参见《瞭望》,1995年第10期。

外地城乡可以得到更多的收入。这可以为西方古典推拉理论提供一个例证。西方古典推拉理论认为,劳动力迁移是由迁入与迁出地的工资差别所引起的。现代推拉理论认为,迁移的推拉因素除了更高的收入以外,还有更好的职业、更好的生活条件、为自己与孩子获得更好的受教育的机会、以及更好的社会环境(A. Brown, 1993)。

如果用现代推拉理论来解释中国农村劳动力的外流,要解决的第一个问题是真正的自由选择迁移是否存在,这一点已经被许多研究所否定。我认为,在完全的计划经济体制下,农民缺乏流动的自由,而在改革开放以后,农民则部分地得到了流动的自由。在建立市场经济体制的过程中,随着城乡劳动力市场的一体化发展,这种自由不断扩大。只要有农民一定的自由(并不一定需要完全的自由),现代推拉理论对于中国农村剩余劳动力的区域性流动,就具有一定的解释力。现阶段中国农民外流的推力是农业低收入、本地非农就业机会缺乏、对本地社会条件满意度低多种因素。

连锁迁移

农业劳动力的非农化转移,70年代被称之为“外流劳动力”,80年代被称之为“盲流”,90年代被称之为“农民工”。从最终打破二元经济与社会结构的基本点出发,应把“农民工”称之为“新市民”,即形成适应市场经济体制的移民观。

目前,世界上的国际移民高潮已近尾声。国内移民的高潮,在发达国家也已成为历史,农业人口向城市迁徙大大变慢甚至停止。而在发展中国家,农业人口流入城市的过程正在加速。我国“农民工”进城与其他国家的国内移民现象相比,共同点之一就是连锁迁移,即移民本人不仅通过先行的移民而获得就业信息,而且还接受了先行移民提供的就业、住宿等方面的实际帮助。正是这种连锁迁移,才形成了蔚为壮观与持久不断的“移民流”。第一次来到都市的青年惊喜地发现:“外面的世界真精彩!”工作不好找,但也有可能找到;赚钱不容易,但也有人赚到了。年终风尘仆仆地回到农村的“打工仔”、“打工妹”,不仅口袋鼓起来了,还知道那么多有趣的事。他们成了当地人心目中的“英雄”,引来了多少羡慕的目光。“空手而出,抱财回家”、“三百万川军闯天下,一年赚回五十亿”、“劳务大军又添劲旅,赣军已达一百五十六万”,中国中西部省份的传媒春节前都以这样欣喜、兴奋的语调报道民工给当地经济带来的好处。劳务输出已成为不发达地区发展经济的重要手段,当地将此作为一项产业来抓。这种舆论导向和外出打工者“衣锦还乡”的活广告,无疑把民工潮源头的闸门又提升了几级。

春节一过,出去过的又要走了,没有出去也想跟着走。这样,一带一,一带二,滚雪球般的示范效应就发生了。我国现阶段的“移民流”被人们称之为“民工潮”。也正是这种连锁迁移,才形成了许多来自农村的同乡劳动团体与同乡群居村落。例如,南京有“河南村”、“安徽村”等,北京有“浙江村”等。可见,许多农民加入“民工潮”的纽带是地缘与亲缘关系。

农业剩余劳动力转移的成本

低成本转移渠道

决定农村剩余劳动力流向的因素,首先是就业机会,包括本地的就业机会和外地的就业机会。如果本地有就业机会,农村剩余劳动力就会更多的就地转移。农村非农产业的发展,为本地农业剩余劳动力提供了日渐增多的工作岗位,从而逐步形成了“离土不离乡”的转移模式。离土不离乡就是在社区内部变动职业,即进乡村企业务工,或者以家庭为单位从事商品性非农

生产。这样,农民仍然居住在原有的住宅里,或者把住宅变成家庭工业或其他经营活动的用房,从而节约了房租或生产性用房的投资,降低了农民个人角色转换的成本。我国农村资金短缺,适宜采用就业成本低的方式。据测算,城市国有经济每1亿元投资,可吸纳1万左右的劳动力;而乡镇企业增加1亿元投资,则可吸纳5万人左右;一些村办企业的吸纳率更高。这种低成本的转移方式主要表现为钟摆式流动,即进入居住地附近城镇务工经商,早出晚归。

80年代我国农业劳动力转移的主要道路是“离土不离乡”。据国家统计局统计,1991年底全国乡镇企业非农业职工人数为9363万人,占乡村劳动力总数的21.7%。1978—1991年,转移到乡镇企业与乡村文化教育、医疗卫生等部门的乡村劳动者为8500万人,转移到城市的乡村劳动者为1680万人,分别占总转移劳动力的83.5%与16.5%。

有人认为,农村人口大量流入城市是工业化的必然进程,“离土不离乡”是与这一进程背道而驰的。这一观点与国外学者根据西方社会的情况而提出的“人口移动转变规律”相似:大量农村人口流入城市发生在从前工业社会向工业社会转变的早期阶段,在这一时期里经济中心和外围的差别出现,现代化从变革的中心向外围扩散(W. Zelinsky, 1975)。在中国从前工业社会向工业社会转变的早期阶段,经济中心与外围并不等同于城市与乡村。经济中心不单纯是在城市,农村也可以集镇为基础形成经济中心。因此,“离土不离乡”与小城镇建设是紧密相关的。中国农村幅员广大,人口稠密,通过就地吸收农村剩余劳动力而发展小城镇与建设现代化城市,是现实可行的。

“离土不离乡”本身不是谁出的主意,谁下的一道行政命令,而是客观条件下中国农民自己走出的路。现在离土不离乡的这部分人为数很大,估计全国达到8000多万。这么多人全部都离乡进城,需要再建能够容纳30万人口的大城市200多个这在短短的十多年时间内是不可能做到的。“农民充分利用原有的农村生活设施,进镇从事工商业活动,在当前不失为最经济、最有效的方法。”(费孝通,1986年)。

跨社区流动的高社会成本

“离土不离乡”只是农村剩余劳动力的一种转移方式,是一种隐性的“民工潮”;农村剩余劳动力还有另一种转移方式——“离土又离乡”,即一种显性的“民工潮”。如果本地缺乏非农就业机会,该地农民就会“离土又离乡”,这也是合理的流动。“离土又离乡”这种转移方式将越来越显得重要。这种转移方式的个人成本,高于“离土不离乡”的转移方式。离土又离乡的流动方式包括:(1)挪窝式流动,即全家进入外地集镇或城市居住与工作;(2)单飞式流动,指个别家庭成员常年进入外地城镇就业的流动。

对于“离土又离乡”的农村劳动力跨社区流动,可以用“二重劳动力市场”理论来解释。这种理论认为,城市中正式劳动力市场进出的是城里人;另一个是非正式劳动力市场,提供城里人所不愿从事的工作(M. P. Todaro, 1982)。我国城市中确实也存在“二重劳动力市场”,其中非正式劳动力市场吸纳了大批来自农村的“打工仔”与“打工妹”。许多企业的苦、脏、累活,全部由乡下进城打工的农民承担。同一单位,正式工支配临时工,城市临时工又支配从农村来的临时工。农民工干重活、累活、脏活,收入与福利则往往较差。如果没有“二重劳动力市场”,每年就难于形成强劲的“民工潮”。

进城农民工的低保障是农业剩余劳动力转移中的一种高成本因素。这里有许多触目惊心的事例:如1988年,《工人日报》曾连续向社会披露一些“三资”企业中打工妹的处境,竟然同

50年前夏衍笔下的“包身工”相似。

城镇中农民流动人口的违法犯罪,是跨社区流动的又一种社会成本。有些地区,城镇外来人口违法犯罪率近年来出现明显的上升态势,对社会治安和当地居民的安全感造成很大的威胁。

梯度转移模式

中国农业剩余劳动力流动呈“梯度转移”态势。这一态势包含两种现象:一是第一产业的过剩劳动力转向第二产业的速度快于第三产业;二是迄今为止第二产业比第三产业容纳更多的农业剩余劳动力。先发达地区已形成“二一三”的劳动力结构。现以苏南地区为例,1985年,工业、农业劳动力的比重:无锡市为51.2%和15.8%;苏州市为43.4%和36.7%;常州市为40%和39.3%;到1990年,三市的三次产业的就业比重分别为28.9%、52.2%(工业46%)和18.9%,详见表1。

表1 苏州、无锡、常州三市劳动力结构 (%)

年份	第一产业	第二产业	第三产业
1952	80.9	8.5	10.6
1978	60.0	28.9	11.1
1980	55.6	33.5	10.9
1985	34.0	49.6	16.4
1990	28.9	52.2	18.9

资料来源:《江苏统计年鉴》(1991)。1952年为苏州市资料。

第一产业就业比重由80%下降到30%以下,苏南地区(苏、锡、常)只用了近四十年时间,而日本用了八十多年的时间。即从上一世纪的80年代到本世纪的60年代。1878—1882年,日本劳动力的就业构成是:第一产业占82.3%,第二产业占5.5%,第三产业为12.1%;1960年,第一产业为32.3%,第二产业为29.5%,第三产业为38.2%。^①这表明苏南地区发展速度与现代化进程比日本更为迅速。

中国农业剩余劳动力的产业性梯度转移模式与发达市场经济国家相似,而不同于发展中国家的“跨梯度转移”模式。在发达国家,随着社会经济的日益进步,农业劳动力相对于制造业来说趋向减少,而制造业劳动力相对于服务业来说也趋向减少。^②“跨梯度转移”模式表明,欠发达国家开始工业化以后,可以跳过某些技术发展阶段,直接采用节约劳动的新技术,形成“后起者优势”,促使第一产业过剩劳动力主要转向第三产业。也就是说,第三产业就业者的增长速度超过了第二产业的增长速度,并且第三产业就业者的比重超过了第二产业就业者的比重。例如,中等收入的发展中国家与地区,1960年第一产业的劳动力比重为62%,第二产业的劳动力比重为15%,第三产业的劳动力比重为23%;到1980年,三次产业就业者比重分别为46%、21%与34%。这是一种“外发型”的经济增长所导致的劳动力转移模式。不过,发展中国家为了跳过某些技术发展阶段,从发达国家获取“后起者优势”,也历经抗争与艰辛,并付出了高昂的代价。

近十多年来,中国经济主要通过内发型增长渠道向前推进,资本和技术均主要依靠自我积累和自我发展,这种发展加速了农业剩余劳动力的转移。1952年农业劳动力占社会劳动力的比重是83.5%,至1977年下降为74.4%。25年下降9.1个百分点,年均下降0.346个百分点。转移的总量也不足3000万人。

① 胡焕庸、张善余:《世界人口地理》,第209页。

② 克拉克:《经济进步的条件》,第492页。

1977—1992年农业劳动力占社会总劳动力的比重由74.4%下降到58.5%。15年下降15.9个百分点,年均下降1.06个百分点。这一阶段转移出来的农业劳动力约有15000万,相当于前一段转移规模的5倍。

根据中央制定的经济发展“两步走”的决策,到下世纪中叶,我国经济将达到中等发达国家的水平。如果今后中国农业劳动力转移能按这一速度进行,那么可以推算出,再过44年,即到2038年时,农业劳动力占全社会劳动力的比重将由目前的1/2以上降到1/10以下。农业劳动力比重在1/10左右是一个国家农业实现现代化的标志。

再与已完成了农业剩余劳动力转移的发达国家的转移速度相比较。欧美主要发达国家中,农业劳动力在全国就业人口中所占比重由1/2下降到1/10,一般要经历80—100年。转移速度最快的数日本,1947—1985年,日本农业劳动力占全社会劳动力的比重由51.6%下降为8.8%。38年下降42.8个百分点,年均下降1.13个百分点。可见,即使与日本相比,中国目前农业劳动力比重年均下降1.06个百分点的转移速度也不算慢。

农业剩余劳动力的外溢机制

家庭承包制的潜力已经用尽

中国农村第一步改革的核心内容是把资源配置的基本单位由生产队转换为家庭。家庭承包制是农民的自发行为被纳入国家社会经济体制的结果。它对于农民的解放作用,首先是使农民有可能摆脱土地的束缚,取消了过去强加在农民身上不准离开土地的行政性限制。由家庭来配置劳动力资源,农民就有了支配自己劳动力的自主权。“流动性”是农民自由支配劳动力的表现。一些乡,乡村人口不再种地,而进厂作工挣钱,或走乡串户跑买卖,真可谓“八仙过海,各显神通”,开拓出种种“发家致富”的渠道。中国的人口大部分在农村,农村的人口开始流动了,这不仅为中国社会增添了无穷的活力,同时也形成了巨大的就业压力。

家庭比生产队具有更高的利益觉醒度,其配置资源的行为直接受利益最大化追求的影响。家庭承包制实行之初,农民的种田积极性来自获得土地的惊喜与憧憬,那是集体生产相比较而焕发出的生产激情。后来,埋头种地的农民发现,同那些丢开土地、不种地的人相比较,自己是“最没有出息的”。这是横向比。纵向比,改革初期农民收入的增长幅度相当高,80年代中期增长速度则逐步放慢。据统计,1979—1984年,农民每年人均纯收入实际增长15.1%;1985—1988年,农民每年人均纯收入实际增长5%;1989—1991年,农民每年人均纯收入实际增长0.7%。同时,家庭承包制至今仍缺乏规模经营。农民平均每人承包几亩耕地,不可能产生规模效益。据测算,1990年一亩土地一熟作物(小麦)可获纯利润26.08元。假如复种指数是2(二熟制),每熟的利润相当,则一亩土地全年利润为52.16元。以人均承包4亩土地计算,则一个农民纯收入为208.64元。假如两熟中有一熟经济作物利润高出4倍,则一个农民纯收入为 $26.08 \times (1+4) \times 4 = 521.6$ 元。这样的收入水平仍然比较低,农民自身追加生产性投入的能力也极其微弱。

农业比较利益偏低、收入缓增长、缺乏规模经营,这些因素使越来越多的农民抛荒或敷衍农事,造成大量的低产田与抛荒田,降低了农业生产率。据调查,安徽滁县地区1991年弃耕抛荒户与土地,分别占农户与耕地总数的1.3%与1.0%,1992年迅速上升为7.8%与3.2%,增加2—4倍。^①有人估计,1992年秋播全国有400多万亩抛荒或半抛荒。这种体制性的失控是

^① 许伟、章宏毅:《当前农村一大突出问题》,《中国农村经济》,1993年第3期。

对土地资源的极大浪费。

近几年还出现了另一个值得重视的倾向：一些地方占用耕地栽果树、挖鱼塘等，毁坏了基本农田，导致局部地区粮食面积急剧减少。这种随意调整农业结构的行为，也是一种孕育粮食等重要农产品总量下降的危机因素。这表明，农村家庭承包制原有的弱点——土地分散经营，已局部发展为分割经营。土地分割经营中对农业用地构成、播种面积构成的变更，其原动力来自承包制之外的产业报酬阶梯，来自农业比较利益的驱动功能。种植业利益高或不断上升，一方面有利于促进耕地面积绝对数量扩大，另一方面会推动耕地在整个农业用地中的比重的提高。反之，则会减少耕地面积的绝对数量，降低耕地在农业用地中所占的比重。实行大包干后的农民家庭，具有把农业用地构成与播种面积构成“私人化”的自发性倾向，乡村基层组织也具有放松行政性限制的适应性倾向。长此以往，个人家庭收益的增长必然要以支付更高的社会成本为代价。

农民负担加重是农村体制性失控的第三种表现。90年代初期，各地连续出现了一些农民因不堪承受负担而自杀、上访的事件，农民负担过重一度成为农村最突出的问题之一。由于近年来各级政府对此采取了一些切实减轻农民负担的措施，农民负担加重的势头已得到遏止，但农民负担中的不合理因素仍然存在。一是乡镇管理人员与开支膨胀，而导致乡统筹费增加或难减；二是村干部报酬与管理费标准提高，而导致村提留增加或挤占必要的费用；三是粮食等微利或无利经营活动承担传统性的重税，而用于工业与服务业等厚利产业的土地却承担较轻的农业税；四是向国家交售农产品过程中承受的剪刀差、农业生产资料补偿性政策的不到位而引起的转移性支付；五是“白条”等隐性负担。解决这些问题会遇到多种体制性约束。同时，许多地区存在一批“空壳村”，即使在经济较为发展的东部沿海地区，也有一些集体经济薄弱，无力为农民支付与分担某些费用的村。从而，农民不管自己收入多寡均须承担刚性的农业税、乡统筹费、村提留、劳务等负担。从某种意义上说，农民负担加重的原因主要在于乡村行政组织与社会发展。由于农民负担加重的问题需要在农村基层解决，而基层干部具有扩张自身利益的自发倾向，因而今后仍有继续出现与周期性反复的可能。

现在看来，现行的家庭承包制不能发挥“助产士”的作用，它仍然给农民保持一种土地的束缚。已经专门从事非农产业的原农村劳动人口，也有一份承包地。维持这种“职业双重化”现象的理由有两条：一曰为外出人员“留一条后路”，二曰外出人员“也有要田的权利”。这在承包制初期，有一定的道理。但长此以往，会导致三种结果：一是非农职业稳定、收入较高者抛荒；二是务农人员难于形成规模经营；三是不利于劳动力市场的发育。我国现阶段劳动力市场发育的重点是城镇非农劳动力市场，这一市场的发育，需要大量的农村劳动力，而这些农村劳动力必需具备两个条件：可以自由支配自己的劳动力；与土地没有产权关系。同时具备这两个条件的农村劳动力，才无后顾之忧与“退路”，才能真正进入城镇非农劳动力市场。

基本对策之一是：土地集中。为此，需要进行两项制度创新。一是建立土地使用权流转制度，为已经离农并有相当稳定的职业者割断“脐带”，即与土地的关系。二是建立全民社会保障制度，替代原始的土地保障制度与单一的家庭保障传统。家庭承包土地的使用权通过市场进行有偿转让，可以每亩纯收入3—5倍金额为参数，买卖双方协商议定土地转让价格。乡、村社区组织充当中介，保证公平交易与土地向种田能手转移。鼓励农民“彻底转业”，把土地转让费投入企业，成为股东。同时，发放优惠贷款，培养“职业农民”，建立与扩大家庭农场或合作农场，促成规模经营。世界各国农业现代化都是走的农场化道路。

基本对策之二是：加强农业保护与投入。农业是社会效益大、经济效益比较低的产业，这

是世界性的现象。为调动农业经营者的积极性,求得农业和工业的协调发展,很多国家,不论是发达的市场经济国家,还是新兴的市场经济国家和地区,都对农业实行保护政策,给予财政补贴。例如,美国政府每年给农业经营者 2.2 万美元的补贴,欧共体为 1.3 万美元。日本对农户的补贴标准是使农民的劳动报酬与城市工人的平均工资保持大体一致。这些国家能够给农业经营者大额补贴,有两个条件:一是农业经营者数量少,只占到全社会劳动力总数的 3—6%,因此对农业的保护是“大部分人保护小部分人”。“大部分人”保护“小部分人”的经济利益,“小部分人”保证“大部分人”的吃饭问题。二是农业经营者自身经营的耕地多,收入水平与城镇工相比不至太低,政府补贴得起。例如,美国每个家庭农业经营耕地平均为 2600 多亩,最多的达 2.4 万亩。欧共体多数国家的家庭农业经营耕地平均为 200 亩左右,最低的也有 60 多亩。日本个体户的平均耕地,都府县是 16 亩左右,北海道是 120 亩左右。而我国目前的情况,一是农业经营者数量太多,二是经营的耕地面积太少,全国平均每户 6 亩多,沿海地区只有 4—5 亩。因此,中国现阶段不可能给农民经营者大额补贴。同时,解决农业投资不足的问题显然也是困难的。1986 年以后,我国连续几年对农业的投资比重仅占基本建设投资总额的 3%。据国外的经验,在人均国民生产总值从 300 美元向 1200 美元过渡的国家,对农业的投资最低应 10% 以上。由于受工业投资扩张的约束,近年来国家与地方对农业的投资都不会大幅上升。大幅缩小工农产品剪刀差是目前保护农业与增加农业投入可能性的有效途径。

开发利用劳动力资源

农村第一步改革是实行家庭承包制,实质是解放农业劳动力。如今,家庭承包制的潜力已经用尽,第二步改革必须启动。第二步改革的目的在于开放利用第一步改革解放出来的农业劳动力。美国经济学家舒尔茨(Theodore W. Schultz)说过:“当土地就本身而论不再是导致贫富的关键因素时,人力就成了关键性因素。”^① 我们常常感叹中国人太多,农业剩余劳动力规模巨大。人多确实是一种社会负担,但人多也是一种资源。中国农村人力资源存在两个突出的问题,一是闲置,二是素质低。当前,我国农村尚有 22% 的劳动力是文盲和半文盲,贫困地区的这一比例高达 30% 以上。劳动力素质太低是农村经济发展不快、后劲不足的主要原因。

人力资源只有通过开发才能发挥更大的作用。开发人力资源有两条途径:(1)投资。最近一份世界银行报告指出:“东亚任何一个国家和地区,除非它具有下述三种特点,否则它就无法取得成功:外向的方针、宏观经济的稳定和对人力资源的投资。”其中,对人力资源的投资特别重要。传统农业经济活动的特点是投资的收益率极其低下,这是由农业技术落后与农民技能低下所引起的。农民贫穷的原因在于他们缺乏有利可图的现代物质资本与人力资本。农村人力资源的投资可分两个层次:一是短期投资,即进行职业技术培训;二是长期投资,即发展普通教育。(2)组织。贫困地区农村劳动力中部分具有手工技艺的人还没有充分发挥他们的才能,应把他们组织起来,再吸收一些文化素质较高的人,组成各种形式的联合体。经济较为发展的地区,应重视人才的培养与积聚。人才是人力资源中最可宝贵的部分,人才集中可以激发积聚效应。这些工作需要县、乡、村三级行政组织牵头来做。

家庭自行配置人力资源带来双重结果,一方面农业剩余劳动力获得非农化的自由,另一方面造成分散性和规模不经济。为了克服家庭配置机制的弱点,农村人力资源的配置应逐步社

^① [美]西奥多·W·舒尔茨:《人力资源》,华夏出版社 1900 年版,第 5 页。

会化。首先培育社区对本地资源的协调配置机制。社区配置资源有利于发挥地区优势、加强社会化服务体系,但仍然具有一定的局限性。因此,要在家庭配置与社区配置的基础上,发展社会配置机制,即建立劳动力统一市场、社会服务机构与政府宏观调控机制。

利用回流效应,是开发利用人力资源的重要途径。许多外出打工、经商的人已经有多年的经历,形成一定的规模。这部分人走南闯北,见过世面,头脑灵活,在外又有一定的社会关系,对于乡村来说,就像出国留学人员一般,从他们中间挑选一些能人充实到乡村两级领导班子中去,或让他们创办乡镇企业,从而通过回流效应形成创业潮。

乡村工业化

农业剩余劳动力的大量外溢,需要一些适当的载体来吸纳。现阶段中国吸纳农业剩余劳动力的主要载体,是乡镇企业。农民向非农产业投资与致富的热情,推动了乡镇企业的发展。农民在自己的家园兴办工业,是不甘于贫穷落后而进行的自发行动。广大基层干部,把乡镇企业作他们致富的重要途径。据统计,在农民近几年平均收入中,20%多来自乡镇企业,在乡镇企业发达的地区则占一半以上。

80年代以来,中国农村工业化不断加速。1987年,全国农业总产值在农村社会总产值中的比重第一次下降到50%以下。1992年,全国农村工业产值在农村社会总产值中的比重第一次上升到50%以上(见表2)。

年份	农业	工业	建筑	运输	商饮
1980	68.9	19.5	6.5	1.7	3.5
1985	57.1	27.6	8.1	3.0	4.3
1986	53.1	31.5	7.8	3.3	4.3
1987	49.6	34.8	7.7	3.6	4.4
1988	46.8	38.1	7.1	3.5	4.5
1990	46.1	40.4	5.9	3.5	4.1
1991	42.9	43.5	6.0	3.5	4.1
1992	35.8	50.1	6.2	3.6	4.4

资料来源:《中国统计年鉴》(1993),中国统计出版社,第333页。

在全国工业高速增长中,领先指数为乡镇工业增长率。如果以1978年为基数,乡镇企业的工业产值每隔四年左右即翻一番。进入九十年代后,城市工业与乡镇工业发展速度差距更为显著。1991年,全国乡及乡以上工业产值增长12.9%,其中乡办工业产值增长25.5%。1992年,全国乡及乡以上工业产值增长21.2%,其中乡办工业产值增长52.2%,乡镇企业中的工业产值在全国工业总产值中的比重也不断升高,1978年占9.1%,1984年为16.3%,1989年为23.8%,1991年为30.8%,1992年为36.8%,已超过“三分天下”。^①

乡镇工业的高速或中速发展,意味着为农业剩余劳动力创造了大量新的就业机会,并具有较强的降低就业压力的作用。乡镇企业目前已吸收1亿农村剩余劳动力。高速区出现了两种农村工业化模式:一是集体模式,二是个体模式。集体模式可以苏南模式为代表;个体模式可以温州模式为代表。个体模式能满足个人利益最大的追求,最能调动个人的积极性,因而有力地推动了个体工商业与私营工商业的发展。缺点是原始积累特征显著,雇工的利益保障水平低。集体模式主要是由社区组织的工业化冲动所形成的。农村实行大包干以后,乡村社区组

^① 《中国统计年鉴》(1993),中国统计出版社,第396、412页。

织不再直接指挥农业生产,但不是所有社区组织的经济功能均弱化,有些社区组织在创办工业与其他非农产业的过程中,仍然保持着强大的力量。近十多年来,像江苏省南部的苏、锡、常地区的农村社区组织,把主要精力转向了二、三产业,即经济功能发生了转移,而没有出现经济功能弱化以至社区组织松弛乏力的现象。

乡村社区组织的工业化冲动,来自如下四种社区目标:(1)安排就业,为本社区剩余劳动力提供机会;(2)增加收入,提高本社区群众生活水平;(3)开辟财源,增加地方财政收入;(4)提高总产值,尽快“翻两番”。第一、二个目标,是与社区成员个人与家庭的目标重叠的。因而,社区组织的工业化冲动受到社区成员的普遍欢迎与支持。第三、四个目标,是社区组织工业化冲动的内在动力。据调查,1985年无锡县样本乡财政收入,来自上级财政拨款的部分只占财政总收入的12.8%,而来自乡镇企业利润上缴的部分占财政总收入的70.8%。无锡县每个乡每年从乡镇企业提取的行政费用和各项社会福利支出一般在150万元左右。为了弥补上级政府定额补贴的不足,以及满足社区综合发展的需要,增加地方财政收入就成为社区组织创办与发展乡镇企业的重要动机。

集体模式一直受到肯定以至过分的赞扬。其实,也应看到它的缺陷。以苏州市乡镇企业为例,有如下问题:(1)投资膨胀。1987年苏州市上了170多条乳胶手套生产线,损失达三亿元。(2)积累水平低。全市乡镇企业自有流动资金一直徘徊在10%左右。(3)负担过重。各种有红头文件的摊派达80多项,约占企业全年结算利润的50%以上。(4)效益低下。全市乡镇企业每百元产品销售平均利润只有2—3元,全部资金利润率只有4%左右。这些弊端的症结在于产权模糊、政企不分。^①

农业剩余劳动力转移的社会风险

农民转移风险的上升趋势

我国“民工潮”将继续扩张十年左右时间。农业剩余劳动力在城乡之间、地区之间的流动潮将会越来越猛。在这段时间内的人口压力将主要表现为劳动力流动的压力。预计,十年或更长的时间之后“民工潮”将逐步回落,呈“倒U型”。“倒U”假设的依据如下:

第一,农村新增劳动力继续增长。我国农村新增人口总量在继续增加,1995—2000年,农村平均每年新增劳动力将达到1300万人左右。同时,经济活动人口的比重在不断提高。根据统计资料,我国劳动力资源总数占人口总数的比重已经由五十年代初期的46.5%(1952年)提高到了80年代初期的55.8%(1982年),进而80年代后的61.1%(1988年)。这一双重提高趋势,预计今后五至十年内将继续保持下去,从而导致适龄劳动人口的膨胀。

第二,农业劳动力剩余度不断扩大。随着农业现代化与规模经营的发展,农业将推出更多的剩余劳动力。预计2000年我国农业劳动力可能下降为社会总劳动力的45%左右,2010年可能下降到30%左右。其中释放出的剩余劳动力规模十分巨大。“农业劳动力”剩余度提高之后,如果乡镇企业等不断消融,“农村劳动力”的剩余度就会扩大。今后乡镇企业技术进步不断加快,资本吸纳农业剩余劳动力的能力明显下降。据统计,乡镇企业总产值每增长1%,所带来的就业增长百分比,从1978—1984年的0.75%,下降到1992年的0.15%。

第三,农民流动意识加强。如今有大量剩余劳动力滞留农村,用打牌、闲聊打发时光。在

^① 张桂龙、张建良:《苏南模式的弊端及其出路》,《中国农村经济》,1993年第5期。

现代传统媒介与先期流动人员的双重作用下,一些暂时滞留农村的剩余劳动力中传统的封闭性、保守性等特征将迅速消除,正纷纷焕发出自由流动的活力。滞留农村的“隐性剩余”现象将加速显性化,更多的剩余劳动力会加入跨区域的流动大军。

“民工潮”继续上涨,对现有大中城市的冲击最大。“民工潮”给城市带来的转移风险近期呈上升趋势。对此,我们必须有清醒的认识。其原因如下:

首先,现代企业制度与社会保障制度的建立与实行,将把公有制企业中的隐性失业(“冗员”与“富余人员”现象)转变为显性失业。估计我国城市企业中富余人员超过1000万,如果这部分人逐步进入社会,连同待业人员与新增劳动人口,城市的失业率将在10%以上。他们在同“农民工”竞争城市就业机会时,受到现行户籍与劳动制度一定的保护,而“农民工”没有这样的既得利益,因而农民工进城找工作的困难程度明显增加。

其次,“农民工”目前主要转移在低技术劳动行业之中,这类行业的劳动力需求已趋向饱和,并缺乏发展空间,难于继续向农民继续提供更多的就业机会。对城市产业升级与技术进步创造的新的就业机会,农民因受自身条件的硬约束而一般难于获得。

再次,“民工潮”不仅把大量流动人口卷入城市,也把贫困裹挟到了城市。在城郊结合部,许多无业与无固定工作的外地农民租住在当地农民的家中,或临时搭建的简陋棚屋中。不少人以拾荒为生,床前床下、屋前屋后,堆满了破旧物品,空气污浊。这类“贫民窟”近年来在各个城市都有增无减。这些“贫民窟”不仅损害住户(外地农民和本地农民)的健康,也影响了城市机体的健康。一些具有犯罪倾向的人混迹其间,提高了城市的犯罪率。

构筑第一级“蓄水池”

中国城市无力承受“民工潮”的全面冲击,只有通过“民工潮”的分流“泄洪”,才能保持城市秩序与社会稳定。发展小城镇,为民工潮构筑第一级“蓄水池”,是今后一个时期中必须始终抓住的“分流工程”。

国务院于1984年发出关于农民进入集镇落户问题的通知,在城乡“鸿沟”中搭起了一座桥梁。通知规定:凡到集镇务工、经商、办服务业的农民和家庭,在集镇有固定住所、有经营能力,或在集镇企事业单位长期务工的,公安部门应准予落常住户口,及时办理入户手续,发给《自理口粮户口簿》,统计为非农业人口。地方政府要为他们建房、买房、租房提供方便,建房用地要按照国家有关规定和集镇建设规划办理。从此,农民向市民的角色转换开始加速。

过去我国农村产业和就业结构的转变,很少伴随人口的迁移,而小城镇对农民移居的开放,却从根本上突破了这一点。农村中新兴的小城镇,不仅是农村工业发展的依托,也是整个农村社会转型的基础。在中国,小城镇的传统功能是农副产品的集散。近十年来,小城镇成为农民生产、服务、娱乐、教育以及信息辐射的中心。小城镇的社会功能多样化,满足了农民日益增长的多样化需要。同时也增加了农民对小城镇的依赖性,减少了农民对大、中城市的依赖性。小城镇的发展必然将现代的城市文明向农村扩散,使农民生活方式逐步现代化。小城镇是农村剩余劳力离开土地的第一级“蓄水池”,离开土地的农业剩余劳动力多数被小城镇“截流”。有些小城镇通过吸收农村剩余劳动力正在扩大为都市。

发展小城镇是农村城镇化、缩小城乡差别的基本出路。然而,对于发展小城镇的问题,学术界有不同意见。有的人认为:“从总体上来评价是弊大于利”;有的人认为:“这是城乡隔离政策在新形势下的继续延伸”;也有人写道:“这是陶醉在所谓中国式工业化的美好幻觉之中”。

他们主张走“大城市化”的道路。费孝通教授指出：“大量的农村人口集中到城市去是不可能的。主张以大城市为主来容纳农村人口的意见是脱离实际的空想，是不了解中国社会实际情况的人的想法。”如何加速农村城镇化？我认为，主要途径是工业集中。我国乡镇企业与家庭企业分散在一个个村落之中，同时，“村村点火，处处冒烟”。这种分散格局具有交通不便、信息不灵、土地资源浪费、交易费用偏大等弊病。工业集中有利于降低社区利益约束而获得外部经济，并使农村工业成为与城市工业无差别的现代化工业。应选择中心城镇作为农村工业的集中地；并改善这些城镇的投资环境，制订相应政策鼓励乡镇企业与家庭企业向这些小城镇集中。从而，使用农民的积累建设“农民城”。目前，可以利用各地近几年兴起的“乡镇经济开发小区”建设热，使乡镇企业与小城镇建设实现新的突破。在小区建设中，乡镇企业与城市企业、乡镇企业与乡镇企业、乡镇企业与外商企业，实行跨所有制、跨单位或跨区域的联合。按照“经济细胞空间适度聚集”的规律，这将新增生产要素，产生较强的“聚集效应”。

另一条途径是人口集中，全面开放小城镇户口，实行身份证登记制度，允许农民定居。

城市化吸纳

80年代中国经济社会的主要动力是工业化，今后中国经济社会发展的主要动力是城市化。目前，一些发展较快的发展中国家，城市化的超前促进了工业化的进程，使经济迅速增长。而我国的特点是，工业化超前而城市化不足。1991年全国工农业总产值中，工业占77.6%，农业22.4%，但当年我国城镇人口只占总人口的26.4%，而农村总人口占73.6%。就城市化水平而言，我国与相似发展程度的国家，如印度(36%)、印尼(35%)、马来西亚(43%)等相比，明显偏低。我国城市发展滞后，已经制约了经济发展。从第二产业的特点看，工业企业相对集中布局，可能产生系统结构组合的“集聚效应”，而城市化的滞后导致我国乡镇企业的布局过于分散，失去了这种效应。同时，城市化滞后，第三产业也发展不快。

目前的工业化进程表明，城市越集中，规模越大，经济效益越好。根据1986年统计资料，每百元固定资产原值提供的利税，大于200万人的城市为33.84元，100—200万人口的城市为25.76元，50—100万人口的城市为20.19元，20—50万人口的城市18.18元，20万人口以下的城市为17.74元。这种经济效益差别的原因在于空间聚集效应。

中国也要积极发展大城市。日本在第二次大战后的高速经济增长，人们一向从智力开发企业管理的角度加以解释。前几年却有位英国学者提出日本经济发展与高度空间聚集有同步进行的现象，引起人们对其大城市“空间聚集效应”的注目。然而，我国一些学者与决策人员认为，大城市面临环境、交通、住房等一系列问题，发达国家的大城市早已开始扩散，小城市代之而起，这是在城市化过程中走“弯路”的表现，我们应引以为戒。

这种看法并不妥当。目前，许多发达国家小城市人口比重与大城市人口比重确有此起彼伏之势。例如在1970—1980年间，美国大城市人口从31%降到27.1%，英国伦敦也减少11%，其他发达国家也有类似情况。将这种现象称作“逆城市化”，是不准确的表述。其实，这是城市化进入高级阶段后的现象，是经济发展到高水平后引起城市体系结构发生相应改变的表现，并不意味着发展大城市一概是走了“弯路”。人口、智力和生产资料的相对集中，这一直是产业革命发生以来的基本趋势。

下围棋做好两只眼，全盘就活了。农业人口转移这盘棋也要做好两只眼，一是发展小城镇，二是发展大城市。过去，我国只对中小城市提“发展”，而对大城市只讲控制，从而导致大中

城市增长率明显低于小城镇数量的增加。这种观念已经过时了,大城市也要积极发展,大城市是区域经济与社会发展的中心。现在,许多城市带动不了周围的小城镇与农村,有人比喻为“小马拉大车”。形成这一局面的原因之一,就是城市规模过小。

如今农民工进城是对城市的一种挑战,没有挑战就没有进步。不能再让“恐城病”影响我们的事业了。过去没有农民工进城,水、电、气供应紧张及道路拥挤等城市病还是存在。应该有勇气扩大城市的规模。国外城市人口的规模在工业化加速时期,一般 25 年左右翻一番。例如,1875—1900 年,纽约人口从 190 万增至 343.7 万,东京从 78 万增至 149.7 万,彼得堡从 76.4 万增至 126.5 万,这些城市的人口都翻了一番。同期,芝加哥从 42.5 万增至 169.9 万,翻了两番。我们可以选择 20—25 年翻一番的发展速度为目标,对现有中心城市进行超前规划与有效管理。

加速城市化也要防止“过度”迁移。在城市化加速时期,不仅使城市管理资金短缺,而且管理技术也跟不上。从而,拥挤、失业、犯罪等“过分都市化”的后果很容易出来了。由于担心城市增长的负作用,许多国家的政府往往不惜代价试图实行重新分布人口的规划。1983 年联合国对 126 个发展中国家的调查表明,绝大多数国家的政府认为人口分布“部分合理”或“不合理”,并回答说:作为一种补救办法,他们正在实行各种政策,以减少国内移民或扭转迁移趋势。也就是说,他们对日益加速的城市化过程不敢放任自流。

我国有关“民工潮”的政策明显滞后。为了恢复城市特别是大城市人口规模合理增长,应制定城市移民政策,试行新户口管理制度。近几年,上海等城市已提出“淡化户籍观念,强化户口管理”的新思路。他们的主要做法是突出身份证的作用,只有一张合法的有效身份证,就可以顺利解决居留、就业、入学等问题。上海等城市还推行了蓝印户口制度,这对规范流动人口的行为,引导他们诚实劳动、合法谋生、减少犯罪,将发挥积极的作用。

国外移民政策及其利弊,对我们似有一定的启示。现试作如下归纳:

1、直接限制法。自 1970 年开始,印度尼西亚政府规定,凡是到雅加达的移民必须符合一系列条件,包括现金存款、各种业务活动的许可证。菲律宾马尼拉市政府 1963 年决定:移民要交相当大一笔钱才能进公立学校。这些规定引起了一些徇私舞弊现象。刚果、尼日尔、坦桑尼亚、扎伊尔等国家,定期将未就业的移民驱赶出城市。拉丁美洲 30 年代开始限制移民,如规定入境限额,只欢迎从事农业的移民,提高领事签证费、废除减免关税的优惠等。

2、利益导向法。韩国 70 年代初期采取了征收特别税与信贷措施,把工业活动与人口引向较小的城市。前苏联为吸引移民和稳定东部地区的现有人口,采取了一系列经济的社会的综合措施。(1)规定较高的工资水平。(2)实行多种津贴和补助。(3)实行特殊的休假疗养制度。(4)提供其他优惠待遇。(5)提供良好的居住条件。(6)加强商业和社会服务业的建设。

3、优选法。美国 1965 年开始实行新的移民政策:按是否出生美国或定居者的亲属,是否具有特殊的才能的人才,以及美国需要的特殊工种等标识,把入境移民分成若干等级,并且给各个国家规定一定的移民数额。加拿大 1967 年开始采取计分法,限制移民入境。把移民的教育程度、职业、技能、年龄、英语或法语熟练程度以及准备定居的地点,分别计上不同分数,决定是否接收。

这些移民政策与各国政府防止过分都市化、减缓人口压力等动机都有密切的关系。因而上述三种对策思路,对于我们制定农民工进城政策与法规,有一定的借鉴意义。

责任编辑:张宛丽